Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

31 560 Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Slob en Van der Burg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (Wet kraken en leegstand)

Nr. 36 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2016

Inleiding

Op 1 oktober 2010 is de Wet kraken en leegstand in werking getreden. De wet heeft als doel om zowel kraken als leegstand (integraal) te bestrijden. Kraken wordt verboden maar dit mag niet leiden tot meer leegstand. De Wet kraken en leegstand biedt een aanvullend instrumentarium om leegstand van niet-woonruimte en kraken aan te pakken. De Wet kraken en leegstand bevat een evaluatiebepaling. Ter uitvoering daarvan stuur ik u mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst het rapport «Van ontruimen naar inruimen, evaluatie van de Wet kraken en leegstand» (hierna «de evaluatie») over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk[1].

De evaluatie, verricht door het onderzoeksbureau RIGO en een onafhankelijk juridisch onderzoeker, richt zich op de werking en het effect van de wijzigingen die met de bovengenoemde wet in de Leegstandwet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering zijn doorgevoerd. De betreffende wijzigingen zijn in samenhang geëvalueerd. De kern van de evaluatie wordt gevormd door (telefonische) interviews met de gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij het leegstandbeleid, officieren van justitie bij het Openbaar Ministerie die betrokken zijn bij de opsporing en vervolging van krakers en betrokkenen bij het driehoeksoverleg in relatie tot openbare orde en veiligheidsvraagstukken.

Invoering van het kraakverbod

Met de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand is kraken te allen tijde verboden (artikel 138a Wetboek van Strafrecht). Het stellen van deze norm was een belangrijke overweging om op dit punt tot wijziging van

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31560-36
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

het Wetboek van Strafrecht te komen. De éénjaarstermijn die tot 2010 gold, waardoor panden die langer dan één jaar leeg stonden gekraakt konden worden zonder dat dit strafbaar was, is komen te vervallen. Met het schrappen van deze termijn zijn bewijsrechtelijke problemen waarbij het OM moest aantonen dat het betreffende pand minder dan één jaar niet in gebruik was, opgelost.
Ander facet van de algehele strafbaarstelling is dat de rechthebbende van een leegstaand pand niet meer eerst aan de kraker hoeft te vragen om zich aanstonds te verwijderen, wil de kraker die daaraan vervolgens niet voldoet strafbaar kunnen zijn. De Hoge Raad heeft op 2 oktober 2015 nog geoordeeld dat artikel 138a Sr niet zo beperkt mag worden uitgelegd dat alleen sprake is van kraken indien er wederrechtelijk is binnengedrongen[2]. Zoals ook de bedoeling van de wet was, is ook louter het wederrechtelijk vertoeven strafbaar op grond van dit artikel. Bovendien is het, met het creëren van een expliciete wettelijke grondslag, eenvoudiger geworden om tot een strafrechtelijke ontruiming (artikel 551a Wetboek van Strafvordering) te komen. Het juridisch zwakkere middel van de civielrechtelijke ontruiming – tot 2010 als tweede optie nog vaak gebruikt om een pand te ontruimen – wordt minder toegepast.
Verder is het wettelijke strafmaximum van het delict verhoogd van 4 maanden naar één jaar gevangenisstraf en staat kraken nu te boek als een misdrijf en niet slechts als een overtreding. Door de aanwijzing van het misdrijf als geval van voorlopige hechtenis kan een aantal bevoegdheden worden ingezet die voorheen niet ter beschikking stonden, zoals de aanhouding buiten heterdaad en de inverzekeringstelling. Ook was de gedachte dat verhoging van de maximale vrijheidsstraf eerder tot het opleggen van vrijheidsstraffen zou leiden.

Ontwikkeling in de leegstand

De leegstand van niet-woonruimte (kantoren en winkels etc.) is de afgelopen jaren toegenomen. Volgens het evaluatie zijn er regionale verschillen: de leegstand van kantoren concentreert zich in de Randstad, rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied. Deze leegstand is de afgelopen jaren gestaag opgelopen, net als de nieuwbouw van kantoren met een versnelling van de toename rond de eeuwwisseling. De structurele leegstand (leegstand meer dan drie jaar) is de laatste jaren sterk in omvang toegenomen. Meer dan de helft van de kantorenleegstand is structureel. Echter, sinds 2013 worden er meer meters onttrokken dan toegevoegd, met als gevolg een lichte afname van de kantorenvoorraad.

Uitkomsten van het onderzoek

Uit de evaluatie is gebleken dat kraken een landelijk fenomeen is dat zich niet louter in enkele grote steden voordoet. Belangrijkste gevolg van de Wet kraken en leegstand voor het kraken is dat de focus, zoals beoogd, geheel strafrechtelijk is geworden. Het Openbaar Ministerie is de centrale partij om te bepalen of er sprake is van kraken en of hiertegen strafrechtelijk zal worden opgetreden, zowel wat de ontruiming als de vervolging betreft. Dit neemt niet weg dat in de verschillende driehoeksoverleggen tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie afspraken gemaakt zijn over het bij elkaar brengen van alle relevante informatie. In Amsterdam wordt er intensiever dan voorheen samengewerkt en worden ook externe partijen als wooncorporaties en grote particuliere eigenaren betrokken.
In de periode 2010–2014 is 213 keer aangifte gedaan van een kraakincident en zijn er 529 verdachten geweest. Opvallend hierbij is dat met name in de laatste twee jaren, als gevolg van het toegenomen aantal aangiftes, een significante groei waarneembaar is in het aantal van kraken verdachte

[2] ECLI:NL:HR:2015:2909.

personen. Bij in totaal 277 verdachten is door de rechter een beslissing in de zaak genomen. 37 personen hebben uiteindelijk een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd gekregen. De gemiddelde straf was in die gevallen 37 dagen gevangenisstraf.
Ten aanzien van de strafrechtelijke ontruimingsbevoegdheid is na de inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand door de Hoge Raad bevestigd dat ontruimen in beginsel – uitzonderingen daargelaten – pas toegestaan is nadat de krakers in de gelegenheid zijn gesteld om de rechtmatigheid van de voorgenomen ontruiming aan de voorzieningenrechter voor te leggen.[3] Met andere woorden: aanstonds ontruimen is meestal niet mogelijk. Ook eiste de rechter dat het OM zijn beleid op schrift zou stellen en openbaar zou maken. Dat laatste is gebeurd met de beleidsbrief van het College van procureurs-generaal van 30 november 2010 aan de hoofden van de parketten die in de Staatscourant is gepubliceerd. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat deze, op de ontruimingsbepaling in de wet gebaseerde, beleidsregel voldoen aan de uit het EVRM voortvloeiende vereisten.[4] Het Openbaar Ministerie probeert nog duidelijkheid van de rechter te krijgen op de vraag op welk moment huisrecht gevestigd wordt. Vooralsnog houdt de aanname stand dat indien binnen 24 uur na de kraak melding/aangifte is gedaan geen huisrecht gevestigd is. Overigens vertrekken krakers veelal uit eigen beweging als een aanzegging tot ontruiming is gedaan.
Een voorzien maar niet te voorkomen neveneffect van het schrappen van de éénjaarstermijn is dat krakers meer dan voorheen ook panden bezetten die korter dan één jaar leeg staan dan wel recent zijn opgeleverd.

Voor wat betreft de bestrijding van leegstand is volgens de evaluatie gebleken dat acht gemeenten in Nederland een Leegstandverordening hebben vastgesteld en zes daarvan daadwerkelijk gebruik maken van die verordening. Deze gemeenten geven aan dat zij door de verordening meer zicht hebben gekregen op de leegstand van niet-woonruimte binnen hun gemeente. Daarnaast hebben veel andere gemeenten als gevolg van de Wet kraken en leegstand hun leegstandbeleid heroverwogen en ingebed in een breder perspectief, echter deze gemeenten kwamen tot de conclusie dat een leegstandverordening niet noodzakelijk was. Dit geldt voor alle 33 gemeenten die door Rigo zijn onderzocht. Deze gemeenten geven volgens de evaluatie de voorkeur aan gezamenlijk optrekken met ondernemers en eigenaren van vastgoed in plaats van het inzetten van de instrumenten die de Leegstandwet biedt op dit punt. Geconstateerd kan worden dat deze gemeenten zonder het gebruik van de instrumenten uit de Leegstandwet de leegstandproblematiek voortvarend oppakken met dien verstande dat de Wet kraken en leegstand wel een rol heeft gespeeld met betrekking tot het heroverwegen van het leegstandbeleid.

De gemeenten die wel gebruik hebben gemaakt van de leegstandverordening, beschouwen dit als een aanvullend instrument. De uitvoering van de verordening wordt door de gemeenten als een intensief traject ervaren dat veel vraagt van ambtelijke capaciteit met name waar het gaat om de verplichte melding van leegstand. Opgelegde boetes zijn nog niet geïnd door lopende juridische procedures. In een enkel geval heeft een eigenaar als gevolg van een opgelegde last onder dwangsom alsnog het leegstaande vastgoed gemeld. De gemeente Amsterdam geeft daarnaast aan moeilijkheden te hebben met leegstandbeschikkingen die zijn opgelegd aan vastgoedeigenaren die vervolgens het vastgoed weer verkopen.

[3] Zie ECLI:NL:HR:2011:BQ9880 rov. 3.5.9.
[4] ECLI:NL:HR:2011:BQ9880 rov. 3.5.10 waarin de Hoge Raad geoordeeld heeft dat het ontruimingsbeleid door de openbaar gemaakte beleidsbrief voldoet aan artikel 8 EVRM in de zin dat de inbreuk op het huisrecht bij de wet is voorzien als bedoeld in het tweede lid van dat artikel.

Volgens de evaluatie is een feitelijk effect van de Wet kraken en leegstand op de leegstand en de leefbaarheid in de onderzochte gemeenten moeilijk te benoemen. Gemeenten met een leegstandverordening zijn overwegend positiever over het effect van de wet dan gemeenten zonder een leegstandverordening.

Aanbevelingen van gemeenten ten aanzien van de leegstandsbepalingen

Onder de bevraagde gemeenten is behoefte aan meer helderheid over wat de gemeente van een eigenaar mag eisen aan investeringen om een pand geschikt te maken voor ander gebruik zoals in de wet is opgenomen. Aangezien elke specifieke casus een andere investering en/of aanpassing vraagt acht ik het niet raadzaam een dergelijke afbakening in de wet op te nemen. Voorts geven verschillende gemeenten aan dat een variant die minder administratieve lasten voor gemeenten meebrengt van meerwaarde zou zijn. Zoals eerder aangegeven ligt het in de rede dat de uitvoering van een leegstandverordening gepaard gaat met ambtelijke capaciteit. De gemeente dient een afweging te maken tussen bestrijding van leegstand en de inzet van middelen. Sommige gemeenten maken daarbij de afweging dat het effectiever is om andere instrumenten in te zetten dan die worden geboden in de Wet kraken en leegstand. De gemeente Amsterdam stelt voor een derdenwerking toe te voegen aan de wet waarmee wordt bepaald dat degene tot wie een besluit/beschikking is gericht óf zijn rechtsopvolger en iedere verdere rechtsopvolger verplicht is hieraan te voldoen. Dit voorkomt dat procedures opnieuw moeten worden gestart. Op voorhand is niet bekend wat de nieuwe eigenaar van plan is met het pand. Wellicht wil een nieuwe eigenaar het pand transformeren naar een beter bruikbare bestemming. Of heeft hij er andere zinvolle plannen mee. Dan ligt het niet in de rede de nieuwe eigenaar te belasten met een procedure die liep tegen de vorige eigenaar. Immers, de nieuwe eigenaar heeft zelf geen overtreding begaan.

Conclusies en samenhang

Uit de evaluatie blijkt dat leegstandbeleid en kraakbeleid met uitzondering van Amsterdam niet integraal door gemeenten worden opgepakt. Het gevoerde beleid inzake kraken speelt zelden een rol bij de beleidsafweging een leegstandverordening op te stellen. Duidelijk is dat in de praktijk kraken hoofdzakelijk een strafrechtelijke aangelegenheid is geworden waarin het Openbaar Ministerie leidend is. Leegstandbestrijding is een bestuursrechtelijke aangelegenheid. Het door praktische overwegingen ingegeven beleid in Amsterdam om niet voor de leegstand te ontruimen geeft wel aan dat beide aspecten van de wet in het afwegingskader betrokken worden. Het onderzoek kon echter niet bevestigen dat het kraakverbod effect heeft gehad op de leegstandsproblematiek of andersom het leegstandsbeleid in directe zin enig effect heeft gehad op het kraakfenomeen.

Samen met het Openbaar Ministerie stel ik mij op het standpunt dat de bedoeling van de wet ten aanzien van de algehele strafbaarstelling van kraken voldoende is uitgekomen. Door de nieuwe strafbaarstelling en de ontruimingsbepaling is de handhaving efficiënter geworden en verloopt de opsporing sneller. De beleidsbrief van het Openbaar Ministerie biedt eenduidigheid. Het strafrechtelijk instrumentarium wordt in toenemende mate gebruikt. De waarborgen opgenomen in de beleidsregels van het Openbaar Ministerie in acht nemend, wordt er volop gebruik gemaakt van de strafrechtelijke ontruimingsbevoegdheid. Bewijstechnische problemen doen zich hoegenaamd niet voor. Er is een duidelijke groei waarneembaar

in het aantal verdachten dat door het OM vervolgd wordt, zonder dat het fenomeen kraken als zodanig lijkt te zijn toegenomen.

Overlegstructuren tussen gemeente, politie, OM en ook private partijen (bijvoorbeeld in Amsterdam) dragen bij aan een groter begrip voor ieders rol en efficiëntere inzet van capaciteit. Uitzondering hierop lijkt de situatie in Utrecht te zijn waar krakers zich gecriminaliseerd voelen en de relatie met de gemeente afstandelijker is geworden.

Met de Wet kraken en leegstand zijn voldoende middelen geboden om leegstand te bestrijden. Beleidsmatig uitgangspunt daarbij was dat een kraakverbod zou kunnen leiden tot meer leegstand en dat gemeenten ten behoeve van de bestrijding van die leegstand meer instrumenten zouden moeten hebben. Dat de uitvoering van een eventuele leegstandverordening veel van gemeenten vraagt, ligt in de rede. Het is aan gemeenten zelf te bepalen of zij een leegstandverordening willen opstellen en uitvoeren. Op basis van de evaluatie concludeer ik dat gemeenten, ondanks de grote hoeveelheid leegstaande kantoren, op allerlei wijze actief en succesvol leegstand bestrijden en dat de middelen die worden geboden in de Wet kraken en leegstand daar ondersteunend aan zijn. Derhalve geeft deze evaluatie geen aanleiding beleidswijzigingen door te voeren ten aanzien van de Leegstandwet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur